

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Kajian Teori**

##### **1. Kebijakan Pemerintah**

Istilah kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* memang biasanya dihubungkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai kekuasaan (wewenang) untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Frederick (Nawawi, 2009: 8) menyatakan kebijakan ialah suatu arah tindakan yang disusul seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan dan kesempatan terhadap yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Amara (Islany, 1997: 17) bahwa kebijakan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu kebijakan hendaknya memuat 3 elemen yakni:

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- c. Penyediaan berbagai input memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Seperti yang dikemukakan WN Dunn (2003: 132), Kebijakan Publik termasuk keputusan yang kompleks yang dapat mempengaruhi suatu keputusan

pemerintah dalam pengambilan kebijakan. Dye (Subarsono, 2010: 2) mengemukakan bahwa *“is whatever goverment choose to do or no to do”*, yang berarti bahwa apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

## **2. Bentuk-Bentuk Analisis Kebijakan**

William N. Dunn (2003: 117) menjelaskan terdapat beberapa analisis yang bisa digunakan untuk melihat dan memahami hubungan antara komponen-komponen yang dapat diaplikasikan pada masyarakat luas. William N Dunn membagi tiga bentuk analisis kebijakan sebagai berikut : 1) analisis kebijakan prospektif 2) analisis kebijakan restrospektif 3) analisis kebijakan yang terintegrasi. Berikut akan penulis paparkan bentuk-bentuk analisis kebijakan sebagai di bawah ini sebagai berikut:

### **a. Analisis Kebijakan Prospektif**

Analisis kebijakan prospektif merupakan hasil dari produksi dan transformasi informasi sebelum dimulainya suatu kebijakan yang cenderung mencirikan pada beroperasinya para pelaku ekonomi analisis sistem dan peneliti operasi. Seorang tokoh bernama Walter Williams (1936) menjelaskan bahwa analisis kebijakan prospektif merupakan suatu alat atau cara untuk mensintesa sebuah informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi suatu kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, dan bisa dipakai dengan menggunakan bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai suatu landasan serta petunjuk dalam mengimplementasikan suatu keputusan kebijakan (Williams, 13: 1971).

## **b. Analisis Kebijakan Restrospektif**

Analisis kebijakan restrospektif dibagi dalam tiga bentuk bentuk. *Pertama*, analisis yang berorientasi pada disiplin (*discipline-oriented analysts*) merupakan analisis yang didasarkan pada beberapa kelompok disiplin ilmu seperti politik dan sosiologi. Para ilmuwan mencoba mengembangkan dan menguji teori dan berusaha untuk mengembangkan sebab dan kosekuensi-kosekuensi kebijakan. *Kedua*, analisis berorientasi pada masalah (*Problem-oriented analysis*) analisis ini bertujuan menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi yang terima dari suatu kebijakan. Analisis menaruh pada pengidentifikasian variabel-variabel yang dapat dimanipulasi oleh para pelaku kebijakan untuk mengatasi masalah yang tidak diharapkan. *Ketiga*, Analisis yang berorientasi pada aplikasi (*applications-oriented analysts*) analisis ini berusaha merupakan sebab dan konsekuensi kebijakan-kebijakan dan progam publik. Analisis kebijakan ini, juga melakukan identifikasi tujuan dengan sasaran kebijakan dan para pembuat kebijakan serta memberikan tujuan-tujuan yang memiliki sasaran kebijakan yang digunakan oleh para praktisi untuk memecahkan suatu masalah.

## **c. Analisis Kebijakan yang Terintegrasi**

Analisis yang yang berpotensi pada aplikasi (*Applications-oriented analysts*). Kelompok analisis yang ketiga ini mencakup keilmuan politik dan sosiologi, tetapi juga orang-orang yang datang dari bidang studi propesional pekerja sosial (*social work*) dan administrasi publik dan bidang studi yang sejenis seperti penelitian evaluasi. Kelompok ini juga berusaha untuk

menerangkan konsekuensi kebijakan-kebijakan dan program publik, tetapi tidak menaruh perhatian terhadap pengembangan dan pengujian teori-teori dasar.

### **3. Pemberdayaan Obyek Wisata**

Menurut Pranaka (Sugiarti, 2003: 187), Pemberdayaan wisata merupakan konsep dari dalam masyarakat dan pengaruh dari luar karena adanya modernisasi maka perubahan pasti akan terjadi terkhusus daerah wisata alam sekalipun. Suharto (2004: 2-3) mengemukakan bahwa secara konseptual, pemberdayaan atau pemberdayaan (*empowerment*), karena ide utama pemberdayaan bersentuhan dengan konsep mengenai kekuasaan.

Dalam kamus *Oxford English* (Sugiarti, 2003: 188), dijumpai kata “*empower*” yang berarti kekuasaan pemberi kuasa kepada orang lain dan memberikan dorongan kepada kelompok lain agar termotivasi untuk bekerja dan berusaha. Pemberdayaan yaitu merubah masyarakat agar mampu beradaptasi dan berkembang ke arah yang lebih maju baik ketrampilan dan sosial masyarakat.

Proses pemberdayaan menurut Priyono dan Pranarka (1996: 3) mengandung 2 (dua) kecenderungan, yaitu pertama kecenderungan primer, dalam pemahaman akan hal ini proses pemberdayaan yang dimaksudkan lebih menekankan pada proses atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada rakyat agar menjadi lebih berdaya (*survival of the fittest*). Kecenderungan ke dua, yaitu kecenderungan sekunder, dalam kaitan dengan hal ini mekanisme pemberdayaan

lebih menekankan pada proses menstimulasi, mendorong ataupun memotivasi guna menghadapi berbagai persoalan dan tantangan untuk dipecahkan melalui solusi terbaik.

Dalam pemberdayaan masyarakat dapat menumbuhkan dan pemeratakan pembangunan. Pembangunan akan berjalan efektif apabila terjadi keseimbangan antara berberapa pihak, baik itu dari pemerintahan ataupun dari masyarakat itu sendiri. Pemerintah bersikap adil dalam mengambil kebijakan dan meningkatkan motivasi yang ada dalam memberdayakan potensi masyarakat serta pengelolaan wisata yang mendukung ke arah pembangunan.

Pemberdayaan merupakan bagian dari paradigma pembangunan yang memfokuskan perhatiannya kepada semua aspek yang prinsipil dari manusia di lingkungannya. Dalam kaitan dengan hal ini, Rahayu (2010: 4) mengemukakan bahwa pemberdayaan dimulai dari aspek intelektual (sumber daya manusia), aspek material dan fisik, sampai kepada aspek manajerial. Aspek-aspek tersebut bisa jadi dikembangkan ke aspek-aspek lainnya meliputi aspek sosial-budaya, ekonomi, politik, keamanan dan lingkungan.

#### **a. Upaya Pemberdayaan**

Peran Pemerintah dalam mengembangkan pariwisata dalam garis besarnya adalah menyediakan infrastruktur berupa bentuk fisik, fasilitas, sarana prasarana serta mengajak masyarakat ikut berpartisipasi dalam meningkatkan potensi wisata. Usaha pemberdayaan wisata oleh pemerintahan yaitu pembinaan produk wisata dan pemasaran produk wisata. Untuk produk atau barang yang baru diperlukan pemasaran atau pengenalan produk agar produk

dikenal masyarakat atau konsumen. Untuk produk yang lama pun perlu karena produk lama perlu penyegaran (*revitalizing*), sedang pemasaran merupakan pancaindra sekaligus anggota badan, yang mampu memberikan penyegaran atas suatu produk sesuai permintaan.

Dunia pemasaran tempat wisata menggunakan prinsip-prinsip yang disebut *Marketing Mix* atau “Panduan Pemasaran”. Panduan pemasaran”. H..F. Stanley, seorang PATA konsultan membagi unsur panduan pemasaran menjadi:

*Pertama*, panduan pengelolaan (*Product Mix*) konsumen atau pengunjung memerlukan jenis-jenis obyek wisata dan sarana wisata tertentu. Sarana wisata adalah sarana sosial ekonomi, yang untuk seluruhnya atau sebagian menghasilkan jasa atau barang yang digunakan wisatawan, seperti untuk berbelanja dan membeli hasil kerajinan tangan;

*Kedua*, panduan proses penyebaran (*Distribution Mix*), dalam proses ini merupakan operasi yang besar untuk membawa konsumen pada produknya. Kunci keberhasilannya pelaksanaan pemasaran dari segi ini adalah pelayanan;

*Ketiga*, panduan komunikasi dan penerangan (*Communication ix*), dalam proses ini digunakan beberapa jenis pendekatan yang sebenarnya mempunyai peran paralel yang masing-masing berfungsi sebagai penunjang untuk memperkuat bobot hasilnya: a) Pendekatan dengan cara (*Sales Promotion*), pendekatan ini meliputi berbagai kegiatan komunikasi yang diarahkan pada wisatawan baik melalui media umum, seperti surat kabar, TV; b) Pendekatan yang bersifat *Image Promotion*, pendekatan ini dimaksudkan

untuk memberikan kesan, gambaran suatu daerah tujuan wisata melalui cara-cara yang mampu menumbuhkan suasana yang tepat yaitu suasana yang menimbulkan simpati, rasa ingin tau, rasa ingin mencoba dan rasa ingin mengenal. Pendekatan melalui “pendidikan, latihan, atau penyuluhan” kepada staf semua organisasi yang merupakan mata rantai antara pengunjung dan daerah tujuan wisata; c) pendekatan melalui pemberian jasa penerangan yaitu adanya kantor-kantor penerangan pariwisata, jasa surat menyurat, menjawab surat-surat dan pertanyaan melalui telepon. Panduan jasa Pelayanan; d) Panduan jasa pelayanan fasilitas pariwisata, panduan jasa pelayanan fasilitas pariwisata merupakan kebijaksanaan peraturan dan ketentuan-ketentuan pemerintah sesuai tugas dan wewenangnya, untuk melancarkan perjalanan dan persinggahan wisatawan, seperti kebijaksanaan visa, ketentuan-ketentuan bea cukai dan sebagainya. Dengan sikap yang siap membantu kesulitan serta ramah dari pejabat-pejabat tersebut akan meninggalkan kesan baik ( Spillane, 1987: 116).

#### **b. Pengelolaan Obyek Pariwisata**

Pengelolaan obyek pariwisata dilaksanakan dengan usaha menyediakan sarana wisata berupa sarana pokok yaitu tempat wisata, hotel untuk menginap atau bertinggal sementara baik turis asing ataupun domestik. Sarana transportasi seperti alat transportasi berupa bus wisata, mobil wisata dan motor sebagai alat transportasi wisata utama. Sarana pelengkap berupa kolam renang di daerah wisata, di tempat penginapan, serta kolam pemancingan merupakan sarana pelengkapan pariwisata ada juga pusat hiburan. Disamping itu juga ada sarana penunjang berupa hotel, yang di dalamnya ada fasilitas tempat jasa

mencuci, penyedia makanan dan minuman (Sulastiono, 2001: 11). Sarana rumah makan yang disediakan buat wisatawan yang menunjang suasana restoran yang nyaman (Sulastiono, 2001: 193-194) dan lingkungan alam di daerah wisata (Pandit, 1994: 73). Untuk menarik wisata agar membelanjakan uang yang di tempat yang dikunjungi, seperti *souvenirshop* yang melengkapi sarana pokok dan sarana pelengkap. Sarana semacam ini perlu diadakan untuk wisatawan, tetapi tidak mutlak pengadaannya karena tidak semua wisatawan senang dengan kegiatan tersebut.

Transportasi merupakan sarana pendukung wisata agar wisatawan dapat mencapai setiap tempat di dunia ini dengan waktu lebih cepat dan biaya lebih rendah, terdapat empat macam angkutan pokok yaitu: Pengangkutan dengan kapal, pengangkutan dengan kereta api, pengangkutan dengan mobil atau bis, pengangkutan dengan pesawat (Pandit, 1994: 95-101).

Faktor keamanan merupakan hal paling penting. Keamanan wisata mempengaruhi animo wisata (Richter, 1992). Faktor ketidakamanan dapat menyebabkan penyakit, bencana alam, kecelakaan, perampokan, tindak kejahatan dan kerusuhan.

Faktor instabilitas politik adalah pengelolaan internal suatu negara yang walaupun daerah rawannya jauh dari daerah wisata namun dampaknya sangat dirasakan. Hal ini juga akan mengakibatkan dilarangnya wisatawan berkunjung oleh pemerintah mereka berasal. Untuk itu, perlu ada kerja sama dengan lembaga-lembaga lain yang terkait antara lain Departemen Kesehatan untuk penanggulangan wabah penyakit, kepolisian untuk penanggulangan tindak



kejahatan, serta pengusaha pariwisata harus peka terhadap keadaan sosial budaya dan sosial ekonomi masyarakat dan juga wisatawan dapat dihindarkan.

Faktor pelayanan pariwisata dalam hal ketika wisatawan berkunjung datang pertama kalinya ke daerah wisata diperlukan sambutan yang baik. Pemerintah mengajak masyarakat mempunyai rasa sadar wisata, menyambut wisatawan dengan baik dan ramah serta menyenangkan. Pemerintah mengadakan pelatihan sadar wisata kepada masyarakat.

#### **4. Peran Sektor Pariwisata Bagi Kehidupan Ekonomi Sosial**

Sektor pariwisata akan memiliki peran dalam peningkatan kehidupan masyarakat dalam bidang:

##### **a. Bidang Ekonomi**

Dalam kehidupan masyarakat peran sektor pariwisata akan memberi dampak terhadap kehidupan perekonomian masyarakat. Dampak tersebut yaitu:

- 1) Dengan adanya sektor pariwisata mendatangkan keuntungan bagi pemasukan Negara yang ini menambah neraca pembayaran yang bisa meningkatkan pendapatan negara. Inilah mengapa harga barang di kawasan pariwisata lebih mahal dari daerah lain (Direktorat Jendral Pariwisata, 1985: 25-27).
- 2) Dengan hadirnya banyak wisata yang hadir mengunjungi obyek wisata membuka adanya lapangan kerja. Adanya tempat wisata membuka lapangan usaha bagi warga sekitar untuk bisa mendapatkan keuntungan dari usaha dalam bidang jasa yang bisa ditawarkan. Secara tidak langsung pada usaha

taxi, pusat pembelanjaan, catering dan jasa-jasa lainnya. Namun halnya setiap kegiatan yang menghasilkan peningkatan perekonomian berdampak terjadinya kesenjangan dalam pertumbuhan perekonomian rakyat, contohnya di daerah pusat kota dibandingkan daerah pedesaan. Di kota dengan adanya pariwisata bisa menaikkan pendapatan yang lebih tinggi di bandingkan wisata di desa. Hal ini bisa saja terjadi karena kota lebih banyak fasilitas yang memberi banyak kemudahan bagi wisatawan.

#### **b. Bidang Kebudayaan**

Di bidang kebudayaan Yoeti (2007) menyatakan untuk sektor pariwisata pengembangannya lewat pengembangan kebudayaan, lewat budaya maka sektor pariwisata bisa terjadi peningkatan kedatangan kunjungan wisata sesuai yang ada dalam UU Pariwisata No. 09 tahun 1994. Kebudayaan Indonesia yang beragam budaya akan tetap lestari karena bersumber pada budaya yang memiliki nilai luhur. Kebudayaan yang ada dalam masyarakat masih bertahan dan akan selalu dilestarikan. Nilai kebudayaan yang ada dalam masyarakat menjadi potensi untuk dikembangkan sebagai daya tarik wisata khususnya di Jatijajar -nilai budaya yang dikembangkan selama ini yakni musik kentongan. Kentongan musik tradisional menggunakan alat bambu yang berasal dari lokal.

Kebudayaan Indonesia yang beragam akan menambah khasanah kebudayaan. Sektor pariwisata juga akan berkembang dan akan mempengaruhi kebudayaan yang ada. Akan tetapi nilai upacara kepercayaan dan kesakralan yang terkandung dalam kebudayaan akan hilang karena akan tergeser menjadi tontonan secara langsung maupun tidak dikomersialkan. Tempat suci atau

ziarah diangkat dan dijadikan obyek wisata, tarian-tarian sakral dan adat istiadat diangkat dari lingkungan yang normal dipergelarkan untuk memuaskan kebutuhan para wisatawan.

### **c. Bidang Sosial**

Di dalam kehidupan sosial masyarakat, perubahan akan selalu ada. Perubahan terjadi di masyarakat yang merupakan bagian dari sistem sosial melewati waktu yang cukup panjang. Robert H. lauer (dalam Ranjabar, 2015: 4-5), makna perubahan sosial dalam kehidupan masyarakat secara individual atau dalam masyarakat akan mengalami perubahan dari hal yang sederhana ke hal yang komplek. Definisi lain dikemukakan oleh Fairchild, bahwa perubahan sosial ialah penyatuan dari beberapa unsure kehidupan sosial mulai dari proses, pola serta bentuk. Bentuk perubahan sosial yang terjadi adalah merupakan wujud dari adanya interaksi sosial dan pola perilaku dalam kehidupan sosial yang ada dalam masyarakat. Perubahan sosial masyarakat bisa terjadi karena keadaan masyarakat yang majemuk dan multikultur.

Perubahan social terjadi berjalannya waktu sesuai dengan kegiatan kebudayaan yang ada serta pembangunan yang terjadi. Perubahan terjadi begitu cepat mulai dari hal yang kecil dan akhirnya secara menyeluruh. Perubahan kebudayaan akan mempengaruhi perubahan sosial (Sadharto, 1995). Pemerintah lewat berbagai kebijakannya dapat merubah kehidupan sosial masyarakat sekitarnya. Pembangunan dan pengembangan obyek pariwisata melibatkan aktivitas masyarakat dalam melakukan aktivitas sosialnya.

Keseimbangan sistem masyarakat yang ada akan memiliki dampak, baik dampak negatif ataupun dampak positif (Prakoso, 2012).

Dengan adanya pariwisata maka perbedaan antara negara maju dan negara berkembang dalam bidang sosial budaya akan sebanding dan setara. Kehadiran wisatawan asing akan membawa perubahan nilai yaitu mengalami sedikit perubahan dalam hal sosial budaya khususnya tentang nilai kehidupan, contohnya dalam masyarakat terjadi pergeseran nilai lewat pergaulan yang bebas dan ikut minum minuman beralkohol yang menjadikan pergaulan bebas dan mabuk-mabukan. Sifat wisatawan yang memiliki kebiasaan bebas bergaul mempengaruhi kehidupan masyarakat di sekitan objek wisata yang dikunjungi oleh wisatawan asing.

## **5. Partisipasi Masyarakat**

### **a. Pengertian Partisipasi Masyarakat**

Kehidupan dalam bermasyarakat sangat kompleks dikarenakan terdapat banyak perbedaan yang ada. Partisipasi masyarakat dalam mengisi kehidupan dan kebutuhannya akan mengalami kegiatan yang beragam aktivitas bagi kelangsungan hidupnya. Aktivitas masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya diperoleh dengan berbeda-beda. Masyarakat dapat memperoleh kebutuhannya bisa didapatkan dari faktor yang dapat mempengaruhinya. Adat istiadat yang ada dalam masyarakat akan mempersatukan aktivitas kegiatan masyarakat dalam partisipasinya. Kegiatan keagamaan yang ada di dalam masyarakat juga akan mempengaruhi aktivitas dan partisipasi masyarakat dalam bidang

keagamaan sesuai dengan agama yang dianutnya. Begitu juga dengan status sosial masyarakat yang beragam akan mempengaruhi dalam tingkat partisipasinya dalam berkegiatan.

Partisipasi (Pidarta dalam Dwiningrum, 2009: 31-32), adalah pelibatan seseorang atau beberapa orang dalam suatu kegiatan. Keterlibatan dapat berupa keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya (berinisiatif) dalam segala kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung pencapaian tujuan dan tanggungjawab atas segala keterlibatan.

Partisipasi merupakan keterlibatan mental dan emosi dari seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk menyokong kepada pencapaian tujuan kelompok tersebut dan ikut bertanggungjawab terhadap kelompoknya. Pendapat lain menjelaskan bahwa partisipasi merupakan penyertaan pikiran dan emosi dari pekerjapekerja kedalam situasi kelompok yang bersangkutan dan ikut bertanggungjawab atas kelompok itu.

Partisipasi (Huneryear & Heoman dalam Dwiningrum, 2009: 32) akan mendorong seseorang dalam kelompoknya dalam pencapaian tujuan bersama dalam masyarakat. Adanya keterlibatan emosi dan sikap mental masing masing individu akan menuntut mereka untuk ikut bergabung dalam masyarakat. Beda halnya dengan pengertian partisipasi dikemukakan oleh Fasli Djalal dan Dedi Supriadi (2001: 201-202), bisa dikatakan seseorang yang hanya menyampaikan pendapat, ide ataupun saran termasuk telah

terlibat langsung dalam aktivitas ikut berpartisipasi dalam mengemukakan pendapat.

Tilaar (2009: 287) mengungkapkan partisipasi adalah sebagai salah satu cara yang menunjukkan sikap demokrasi lewat ikutsertaan dalam kegiatan di dalam masyarakat dengan melibatkan masyarakat dari bawah contohnya lewat penyaluran aspirasi masyarakat. Partisipasi masyarakat menurut Isbandi (2007: 27) adanya keterlibatan masyarakat dalam menyalurkan ide dan pendapatnya dengan memberikan saran, masukan ataupun kritikan kepada pemerintah untuk menyelesaikan masalah ataupun permasalahan yang terjadi di masyarakat. Mikkelsen (1999: 64) membagi partisipasi menjadi 6 (enam) pengertian, yaitu:

- 1) Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan; peran serta yang tumbuh secara spontan dari keyakinan atau pemahaman sendiri tanpa ada pengaruh dari pihak lain.
- 2) Partisipasi adalah “pemekaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan;
- 3) Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri;
- 4) Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu;

- 5) Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, agar supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal, dan dampak-dampak sosial;
- 6) Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Partisipasi masyarakat tidak hanya sebatas partisipasi masyarakat semata, namun diharapkan pada tahap selanjutnya yaitu partisipasi masyarakat dalam menilai apakah pembangunan yang dilakukan sudah sesuai harapan dan dapat meningkatkan perekonomian masyarakat. Partisipasi masyarakat merupakan peranan yang utama dalam penyelenggaraan pembangunan. Dalam pengembangan, masyarakat memegang peranan sebagai subjek dan objek yang memiliki letak yang sangat penting dalam keberlanjutan pembangunan. Pembangunan pariwisata menyentuh hampir seluruh kehidupan masyarakat yang berada di sekitarnya khususnya masyarakat lokal.

Masyarakat lokal berperan penting dalam pengembangan desa wisata karena sumber daya dan tradisi budaya yang memiliki ciri khas atau keunikan tersendiri menjadi pendorong dalam penyelenggaraan kegiatan wisata. Masyarakat lokal memiliki cara tersendiri dalam penampilan budayanya dan merupakan keunikan yang bisa ditawarkan kepada wisatawan domestik dan mancanegara untuk berkunjung.

Desa wisata dalam pengembangan akan berhasil bila adanya dukungan dan partisipasi masyarakat (Wearing, 2001). Peran masyarakat penting bagi pengembangan pariwisata mulai dari rencana, melakukan pengawasan dan pelaksanaan pariwisata. Wearing (2001) menjelaskan bahwa baik pemerintah atau masyarakat lokal akan bisa mencapai tujuan yang sama untuk menyukseskan kegiatan pariwisata yang akan dipersembahkan untuk dinikmati oleh para wisatawan.

Adiyoso (2009: 56) Ikutsertaan masyarakat dalam mengembangkan pariwisata merupakan utama karena lewat partisipasi dan peran masyarakat maka keberhasilan tujuan wisata tercapai. Masyarakat dituntut untuk terlibat untuk menyukseskan pembangunan pengembangan pariwisata (Nasikun, 1997). Menurut Timothy (1999) perlu adanya keterlibatan masyarakat dalam proses mengambil keputusan agar sejalan dengan ide, pikiran dan kehendak masyarakat lokal. Pelibatan masyarakat ini berdampak besar dalam pengembangan wisata lokal masyarakat setempat.

Secara umum partisipasi dapat dimaknai sebagai hak warga masyarakat untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan pada setiap tahapan pembangunan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pelestarian. Pandangan ini serupa dengan Abe (2002: 51) yang berpendapat bahwa partisipasi masyarakat merupakan hak, bukan kewajiban. Sementara itu, menurut Arnstein (1969) partisipasi adalah sebagai kekuatan yang dimiliki oleh masyarakat untuk mengatasi persoalannya pada masa kini guna mencapai kehidupan yang lebih baik



pada masa mendatang. Dijelaskan bahwa partisipasi merupakan redistribusi kekuatan, yang memungkinkan kaum terpinggirkan secara ekonomi dan politik untuk dilibatkan dalam perencanaan pembangunan masa depan. Makna partisipasi yang mengacu pada pendapat Arnstein adalah kekuatan yang dimiliki oleh masyarakat untuk mengatasi persoalannya pada masa kini guna mencapai kehidupan yang lebih baik pada masa mendatang.

#### **b. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat**

Bentuk partisipasi masyarakat dalam suatu pembangunan, yaitu partisipasi uang, benda, tenaga, dan keterampilan, partisipasi adalah sebuah pikiran, partisipasi sosial, partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, dan partisipasi representatif. Partisipasi dikelompokkan menjadi 2 jenis, yaitu bentuk partisipasi bentuk nyata (memiliki wujud) dan partisipasi bentuk tidak nyata (abstrak).

Bentuk partisipasi yang nyata misalnya uang, harta benda, tenaga dan keterampilan sedangkan bentuk partisipasi yang tidak nyata adalah partisipasi buah pikiran, partisipasi sosial, pengambilan keputusan dan partisipasi representatif.

Partisipasi uang adalah bentuk partisipasi untuk mempermudah usaha-usaha dalam masyarakat yang membutuhkan bantuan. Partisipasi harta benda adalah partisipasi dalam bentuk menyumbang harta benda, berupa peralatan kerja atau perkakas. Partisipasi tenaga adalah partisipasi berupa tenaga untuk menunjang suatu program. Sedangkan partisipasi keterampilan, yaitu memberikan motivasi dan pelatihan keterampilan

kepada masyarakat yademi menunjang suatu perogam. Dengan maksud demi agar masyarakat dapat berpartisipasi dalam menjalankan progam kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan sosialnya.

Ikut forum dan kegiatan pengambilan keputusan dengan cara menyumbang ide atau pikiran dalam pengambilan keputusan. Partisipasi representative dengan jalan memberikan mandat atau kepercayaan kepada suatu kepanitiaan dalam kegiatan social.

Nelon L (1960) membagi partisipasi menjadi dua macam, yaitu: Partisipasi vertikal, yaitu partisipasi yang dilakukan antara rakyat dengan pemerintah; Partisipasi horizontal, yaitu partisipasi antar sesama warga atau antar sesama anggota kumpulan.

Bryat and White (1960) membagi partisipasi antar masyarakat dengan pemerintah menjadi dua kelompok, yaitu: pertama, Partisipasi politis, yaitu partisipasi dalam proses politik, misalnya pemberian suara dalam pemilu; kedua, Partisipasi administratif, yaitu partisipasi masyarakat dalam kegiatan perencanaan atau pelaksanaan pembangunan. Pentingnya partisipasi dikemukakan oleh Conyers (1991: 154-155) sebagai berikut: pertama, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal; kedua, bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui

seluk-beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut; ketiga, bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri. Partisipasi masyarakat dalam pariwisata dibedakan menjadi dua, yaitu:

- 1) Partisipasi secara langsung, merupakan partisipasi masyarakat secara sadar memang diarahkan untuk pembangunan pariwisata secara gotong royong, pentas-pentas pertunjukan yang sengaja untuk dijadikan atraksi dalam pariwisata, kerelaan masyarakat untuk memenuhi peraturan-peraturan zoning suatu daerah tersebut untuk pengembangan pariwisata yang akan bermanfaat bagi masyarakat dan sebagainya adalah merupakan bentuk partisipasi masyarakat atas pengembangan pariwisata secara langsung.
- 2) Partisipasi secara tidak langsung, merupakan partisipasi masyarakat yang secara tidak sengaja berpengaruh terhadap pengembangan pariwisata, sebagai contoh adalah apabila seseorang atau masyarakat memelihara kebersihan kampung halamannya, yang mana secara tidak langsung kegiatan atau sikap tersebut merupakan partisipasi dalam kepariwisataan, karena masyarakat wisatawan senang akan kebersihan. (Direktorat Jendral Pariwisata 1985; 5). Usaha mengerakkan partisipasi masyarakat merupakan suatu keharusan dalam membangun suatu masyarakat.

Partisipasi masyarakat dapat dibangkitkan melalui upaya-upaya sebagai berikut: 1) menggunakan prinsip pertukaran dasar (*basic exchange*

*and principles*), yaitu melalui pendekatan timbal balik manfaat yang diterima langsung oleh masyarakat. Menurut teori Peter M. Blau, semakin banyak manfaat yang diduga semakin kuat pihak itu terlibat dalam kegiatan; 2) memberikan bimbingan dan kepercayaan kepada masyarakat melalui lembaga kemasyarakatan yang memperhatikan kondisi sosial sehingga masyarakat semakin kuat untuk berpartisipasi.

Bentuk bentuk partisipasi yang ada dalam masyarakat tersebut dapat disimpulkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat dapat dibedakan menjadi beberapa tingkatan partisipasi. Mulai partisipasi lanjut atau tidak langsung yang dapat diwujudkan dalam kehidupan masyarakat.

### **c. Prinsip-Prinsip Partisipasi Masyarakat**

Adapun prinsip-prinsip partisipasi tersebut, sebagaimana tertuang dalam Panduan Pelaksanaan Pendekatan Partisipatif yang disusun oleh *Department for International Development* (DFID) (dalam Monique Sumampouw, 2004: 106-107) adalah sebagai berikut: *Pertama*, Cakupan. Semua orang atau wakil-wakil dari semua kelompok yang terkena dampak dari hasil-hasil suatu keputusan atau proses proyek pembangunan. *Kedua*, Kesetaraan dan kemitraan (*Equal Partnership*). Pada dasarnya setiap orang mempunyai keterampilan, kemampuan dan prakarsa serta mempunyai hak untuk menggunakan prakarsa tersebut dalam setiap proses guna membangun dialog tanpa memperhitungkan jenjang dan struktur masing-masing pihak. *Ketiga*, Transparansi. Semua pihak harus dapat menumbuhkembangkan komunikasi dan iklim

berkomunikasi terbuka dan kondusif sehingga menimbulkan dialog. *Keempat*, Kesetaraan kewenangan (*Sharing Power/Equal Powership*). Berbagai pihak yang terlibat harus dapat menyeimbangkan distribusi kewenangan dan kekuasaan untuk menghindari terjadinya dominasi. *Kelima*, Kesetaraan Tanggung Jawab (*Sharing Responsibility*). Berbagai pihak mempunyai tanggung jawab yang jelas dalam setiap proses karena adanya kesetaraan kewenangan (*Sharing power*) dan keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan dan langkah-langkah selanjutnya. *Keenam*, Pemberdayaan (*Empowerment*). Keterlibatan berbagai pihak tidak lepas dari segala kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap pihak, sehingga melalui keterlibatan aktif dalam setiap proses kegiatan.

Selain prinsip-prinsip partisipasi masyarakat, faktor yang bisa berpengaruh pada tujuan program yaitu bahwa kegiatan yang ada dapat berhasil apabila ada faktor pendukung kegiatan itu berhasil. Faktor usia seseorang dalam berpartisipasi juga mempengaruhi keberhasilan. Faktor kebendaan atau berupa pendanaan juga sangat mempengaruhi. Pekerjaan seseorang dalam ikut serta berpartisipasi dalam kegiatan juga sangat mempengaruhi tujuan itu tercapai. Holil (1980: 9-10) berpendapat bahwa unsur-unsur dasar partisipasi sosial yang juga dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat adalah: a. Kepercayaan diri masyarakat; b. Solidaritas dan integritas sosial masyarakat; c. Tanggungjawab sosial dan komitmen masyarakat; d. Kemauan dan kemampuan untuk mengubah atau

memperbaiki keadaan dan membangun atas kekuatan sendiri; e. Prakarsa masyarakat atau prakarsa perseorangan yang diterima dan diakui sebagai/menjadi milik masyarakat; f. Kepentingan umum murni, setidaknya umumnya umum dalam lingkungan masyarakat yang bersangkutan, dalam pengertian bukan kepentingan; g. Sebuah organisasi, dalam pengambilan keputusan ; h. Mufakat dalam rapat / Musyawarah ; i. Peka terhadap situasi masalah.

Faktor luar yang mempengaruhi partisipasi menurut Holil (1980: 10) ada 4 poin yaitu: (1) komunikasi yang baik, (2) pergaulan social masyarakat yang menguatkan partisipasi, (3) peluang untuk ikut berpartisipasi, dan (4) cara penyampaian partisipasi dengan berkreasi dengan bebas.

Manfaat dengan terdapatnya obyek wisata yang ada dalam masyarakat tersebut bisa dipakai sebagai ajang wisata dan memberi kesempatan kerja dan berusaha sehingga dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat sekitarnya. Hal ini dapat dilakukan dengan jalan memberikan prioritas pertama bagi masyarakat sekitar untuk dapat menjadi mitra kerja atau mitra usaha dalam pengusahaan obyek dan daya tarik wisata, antara lain dalam hal: Kebersihan; Parkir; Pemandu; Usaha makan dan minum; Usaha cendra mata; Usaha jasa pemotretan, dan lainnya.

## B. Penelitian yang Relevan

Terdapat beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini, yaitu yang dilakukan oleh:

1. Junaidi Ilham (2016), “ Optimalisasi Peran Pemerintah dalam Kebijakan dan Perencanaan Pariwisata”. Penelitian yang telah dilakukan mendapatkan hasil Pemerintah sebagai salah satu *stakeholder* utama pariwisata seharusnya memahami mekanisme atau tahap perencanaan pariwisata serta kebijakan yang diambil berdasarkan kajian menyeluruh destinasi wisata. Tulisan ini menyarankan pentingnya memahami pendekatan perencanaan, implementasi analisis SWOT dan pelibatan *stakeholder* di destinasi wisata dengan memerhatikan keterkaitan (*link*) antara faktor sosio-politik, sosio-ekonomi dan manajerial. Argumentasi dari tulisan ini adalah bahwa pariwisata maju dan berkembang tidak semata-mata oleh peran pemerintah, akan tetapi melibatkan berbagai unsur yang berbeda. Namun, pemerintah yang memahami tugas dan perannya khususnya dalam hal kebijakan dan perencanaan pariwisata akan menunjang kemajuan pariwisata daerah atau suatu destinasi.
2. Andryanto Bambar & Anom (2016), “Partisipasi Masyarakat dalam pengembangan Pariwisata di Pantai Pandawa, Desa Kutuh, Kutuh Selatan, Badung”. Hasil dari penelitian ini adalah partisipasi masyarakat Desa Kutuh dalam pengambilan keputusan. Tipe komunitas Partisipasi dalam pembuatan keputusan bersifat interaktif, dalam perencanaan program pariwisata (dalam pengembangan fasilitas pariwisata itu adalah mobilisasi diri, dalam investasi

diri yang merupakan mobilisasi diri, dan dalam promosi pariwisata yang intensif), dalam wisata di pantai Pandawa, dan jenis pembagian keuntungan dalam partisipasi masyarakat adalah mobilisasi diri. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam mengambil keputusan bahwa masyarakat Kukuh di beri kesempatan mengkritisi dan memberi masukan evaluasi yang dilakukan satu bulan sekali dan wisata *gathering family*. Bentuk partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan adalah *interaktif*. Keikutsertaan desa Kukuh dalam partisipasi pelaksanaan program wisata pantai Pandawa dalam pengembangan pariwisata terlihat dari pengembangan fasilitas, menyediakan sumber daya (tenaga kerja dan modal). Sedangkan dalam hal promosi masyarakat desa Kukuh turut berpartisipasi dan mendapat upah setelah ikut serta dalam promosi. Seperti membuat papan ilan dan baliho, ikut serta dalam festival. Pembagian hasil dari pariwisata keuntungan yang diperoleh masyarakat di beri kebebasan dalam pengembangan usaha dan digunakan dalam membangun pengembangan fasilitas pariwisata.

3. Seriany Tonglo dan Made dan I Made Adikampana (2016) “Upaya Pemberdayaan Masyarakat Lokal pada Daya Tarik Wisata Lemo, Kecamatan Makale Utara, Kabupaten Tana Toraja”. Hasil menunjukkan bahwa pemerintah telah melaksanakan upaya pemberdayaan pada masyarakat yang ada di sekitar daya tarik wisata Lemo seperti pembentukan kelompok-kelompok sadar wisata, kelompok pengrajin, pemahat dan lain-lain. Penyuluhan mengenai kepariwisataan dan jenis-jenis usaha baru di bidang pariwisata dan pemerintah juga memberikan



bantuan modal kepada masyarakat yang ingin menjual makanan dan minuman maupun hasil kerajinan tangan/cinderamata di sekitar lokasi Daya Tarik Wisata Lemo. Namun pelaksanaan bentuk pemberdayaan ini masih kurang maksimal dikarenakan masih adanya kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah maupun masyarakat lokal. Kendala-kendala yang dihadapi ada dua yaitu kendala internal dan kendala eksternal. Kendala internal yang ada seperti rendahnya pengetahuan dan pendidikan masyarakat lokal tentang kepariwisataan sehingga masyarakat tidak sepenuhnya mengerti tentang perkembangan kepariwisataan dan system-sistem yang terkait didalamnya sehingga terkadang masyarakat dirugikan karena minimnya pengetahuan tersebut. Masih ada masyarakat yang belum mengetahui informasi mengenai bantuan dari pemerintah dan juga minimnya jumlah masyarakat lokal yang dapat berbahasa asing sehingga terkadang wisatawan yang datang menggunakan guide dari luar kota/daerah yang dapat membantu mereka sehingga pemasukkan yang didapat masyarakat lokal pun hanya bergantung dari pajak retribusi parkir/masuk dan hasil penjualan souvenir/cinderamata. Berdasarkan kendala eksternal meliputi minimnya lembaga-lembaga pendidikan dalam bidang kepariwisataan yang ada di Kabupaten Tana Toraja yang berakibat rendahnya pengetahuan masyarakat mengenai kepariwisataan, dan juga minimnya investor swasta yang membuat masyarakat hanya bergantung pemerintah dalam mengembangkan usaha dan potensi yang dimiliki.

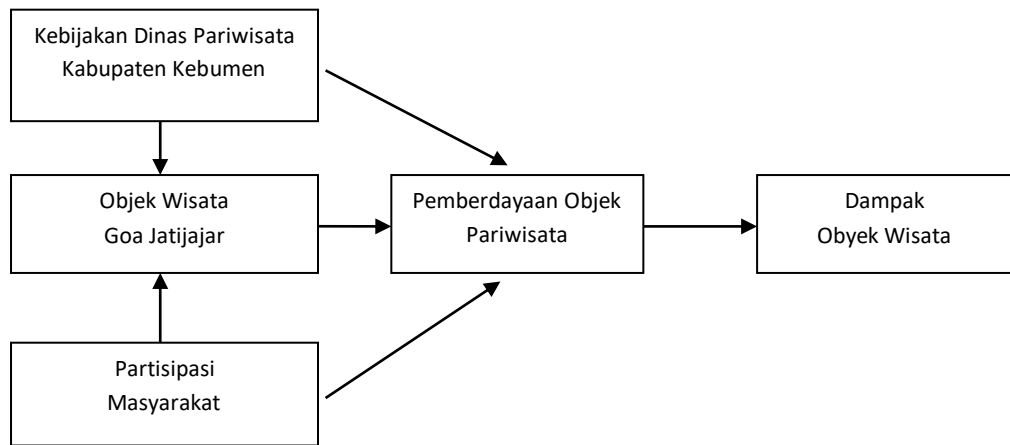
### **C. Kerangka Pikir**

Pemerintahan Kebumen lewat dinas pariwisata dalam pengelolaan objek wisata Goa Jatijajar melibatkan masyarakat. Kebijakan pemerintah melalui dinas pariwisata melakukan pemberdayaan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam pemberdayaan bisa mengoptimalkan obyek wisata.

Sarana dan prasarana obyek pariwisata Goa Jatijajar belum optimal, dapat dilihat dari lokasi serta fasilitas yang ada belum lengkap. Perlunya dilakukan pemberdayaan yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata maupun pemberdayaan yang dilakukan melalui partisipasi masyarakat. Pemberdayaan yang diambil oleh peneliti adalah pemberdayaan melalui partisipasi masyarakat. Dengan adanya obyek wisata tersebut, maka akan timbul dampak wisata terhadap masyarakat.

Kebijakan Pemerintah penting untuk mengetahui itu semua agar nantinya proses selanjutnya bisa dikembangkan secara mudah dan berkelanjutan. Penting mengetahui peran serta masyarakat sekitar obyek wisata dalam proses pembangunan dan pengembangan. Terlebih dampak terhadap segala sektor masyarakat sekitar.

Dengan kebijakan pemerintah maka obyek wisata Goa Jatijajar memang menarik untuk dikaji agar ada perhatian khusus dari pemerintah dan masyarakat sekitar. Pengembangan lebih jauh jika keadaannya dianggap telah memberikan sisi positif terhadap masyarakat itu sendiri. Kerangka berpikir dalam penelitian ini dapat digambarkan dalam bentuk diagram sebagai berikut.



Gambar 1. Skema Kerangka Pikir